Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 451 Panama Papers

Nr. 1 **BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2016

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van 13 april 2016 is besloten de notitie «Parlementaire ondervraging Panama Papers» van de staf van de tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE) openbaar te maken, zodat de leden er desgewenst naar kunnen verwijzen bij de verdere behandeling van het voorstel «Parlementaire ondervraging Panama Papers» van de leden Groot, Merkies en Grashoff.

Hierbij bied ik u een exemplaar van de notitie aan.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

kst-34451-1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

NOTITIE «PARLEMENTAIRE ONDERVRAGING PANAMA PAPERS»[1]

Aan de vaste commissie voor Financiën

11 april 2016

Inleiding

In recente publicaties in de media wordt melding gemaakt van het bestaan van zogenaamde «Panama Papers». Deze documenten zouden informatie bevatten over particulieren en bedrijven die mogelijk via bepaalde constructies belasting trachten te ontwijken. In het kader van deze berichtgeving zijn vragen gesteld over het mogelijk instellen van een parlementaire ondervraging. In deze notitie wordt aandacht besteed aan de stand van zaken van het concept «Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging» (par. 1), de mogelijkheden om thans een parlementaire ondervraging te houden en de procedure die in zo'n geval gevolgd moet worden (par. 2), en de juridische risico's van het houden van een parlementaire ondervraging (par. 3).

1. Stand van zaken «Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging»

De Tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête (hierna: TCEWPE) heeft op 3 februari jl. de Kamer voorgesteld om parlementaire ondervragingen op een bepaalde wijze vorm te geven. Daartoe heeft de TCEWPE een verslag opgesteld, waarin als bijlage het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging (hierna: TPPO) is opgenomen. In het verslag van de TCEWPE wordt een parlementaire ondervraging gedefinieerd als een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede. Over het verslag van de TCEWPE, inclusief protocol, loopt momenteel een schriftelijk overleg met de commissie voor Binnenlandse Zaken.[2] De Kamer heeft nog niet over het voorstel van de TCEWPE gesproken en/of besloten.

De TCEWPE stelt in haar verslag voor om een TPPO vast te stellen. Dit TPPO moet worden gezien als een aanvulling op alle wettelijke rechten en waarborgen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe). Zo wordt voorgesteld om getuigen of deskundigen van wie medewerking aan een verhoor in het kader van een parlementaire ondervraging wordt gevorderd de mogelijkheid te bieden om een schriftelijke verklaring in te zenden, die in beginsel uiterlijk op de dag van het verhoor op de website van de Kamer wordt gepubliceerd. Daarnaast stelt de TCEWPE voor om getuigen en deskundigen de gelegenheid te bieden om voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen. Deze procedurele voorzieningen zijn in het buitenland niet ongebruikelijk en kunnen naar het oordeel van de TCEWPE een waardevolle verbetering van de waarborgen voor de getuigen en deskundigen vormen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van een ondervragingscommissie.

---

[1] In de procedurevergadering van de commissie Financiën van 13 april 2016 is besloten deze stafnotitie openbaar te maken.

[2] Zie Kamerstukken 34 400, nrs. 1–2 en de inbreng van een schriftelijk overleg over het verslag van de Tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête d.d. 25 maart 2016 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.

2. Mogelijkheden voor het houden van een parlementaire ondervraging

Het TPPO is nog niet door de Tweede Kamer vastgesteld. Dat betekent overigens niet persé dat daardoor is uitgesloten om vooruitlopend op de behandeling en vaststelling van het TPPO een parlementaire ondervraging te houden. Het instrument van de parlementaire ondervraging is immers gebaseerd op de bestaande Wpe en beoogt een aanvullend, niet-bindend kader te zijn op de bevoegdheden die de Wpe nu reeds biedt. Het verdient dan wel sterke aanbeveling om in dat geval al zoveel mogelijk conform het voorgestelde protocol te handelen. Dit om geen mogelijk verkeerde precedenten te scheppen. Hieronder wordt uiteengezet hoe het houden van een parlementaire ondervraging in zijn werk gaat.

Parlementaire ondervraging

Parlementaire ondervragingen kunnen op grond van artikel 2 Wpe worden uitgevoerd door een commissie van de Kamer. De Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) bevat nadere voorschriften omtrent de wijze waarop de Kamer haar besluit op grond van artikel 2 Wpe dient voor te bereiden. Zodra de commissie is ingesteld, rust op de personen genoemd in artikel 14 Wpe (de getuigen en deskundigen) de verplichting om binnen de door haar gestelde termijn alle medewerking te verlenen die de commissie vordert bij de uitoefening van de haar bij wet verleende bevoegdheden, behoudens de mogelijkheid van verschoning op grond van de artikelen 19 tot en met 24 Wpe. Bij weigerachtigheid voorziet de wet in een aantal door de rechter op te leggen dwangmiddelen. Daarnaast is het weigeren om te getuigen wanneer daartoe een wettelijke plicht bestaat of het afleggen van een valse verklaring onder ede strafbaar gesteld.

Besluitvormingsprocedure

Net als bij de instelling van reguliere enquêtecommissies zal de Kamer bij de instelling van een parlementaire ondervragingscommissie een richtinggevende rol spelen. De Kamer stelt het onderwerp van de enquête vast, zo bepaalt artikel 2 Wpe. Dat geldt dus ook voor een enquête die het karakter van een ondervraging heeft. In de Rpe is aan deze onderwerpsbepaling nader invulling gegeven. Zo bepaalt artikel 4 Rpe dat een (gedetailleerd) onderzoeksvoorstel moet worden opgesteld, dat ter advisering aan het presidium moet worden voorgelegd en uiteindelijk door de Kamer wordt vastgesteld. De Rpe schrijft voor dat een voorstel aan de Kamer van één of meer leden of van een commissie tot het houden van een parlementair onderzoek, waaronder een parlementaire enquête, in ieder geval dient in te gaan op:

a. de aanleiding voor het onderzoek;
b. een vastomlijnde onderzoeksvraag en een opsplitsing daarvan in deelvragen;
c. een indicatie van de kosten van het onderzoek;
d. een indicatie van de tijdsduur van het onderzoek;
e. een indicatie van de benodigde (ambtelijke) ondersteuning;
f. een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument.

In de praktijk gaat een onderzoeksvoorstel doorgaans niet alleen in op *wat* de commissie gaat onderzoeken, maar ook *op welke wijze* zij dat gaat doen en met behulp van welke bevoegdheden (bijvoorbeeld documenten vorderen bij betrokkenen, dossieronderzoek doen, voorgesprekken houden, personen verhoren, etc.).

Het ligt voor de hand dat in het geval van een parlementaire ondervraging onder het hierboven genoemde punt f wordt aangegeven waarom wordt gekozen voor de enquêtevariant van de parlementaire ondervraging, waarin mondelinge informatievergaring centraal staat. Daarna wordt het voorstel tot een parlementaire ondervraging aan het presidium gezonden. Het presidium behandelt het voorstel en geeft de Kamer hierover advies. De Kamer kan ten slotte besluiten, op grond van de bepalingen uit de Rpe, tot het instellen van een enquête- c.q. ondervragingscommissie.

Na de installatie kan de ondervragingscommissie de verhoren onder ede verder voorbereiden. Na het houden van de verhoren onder ede zal de ondervragingscommissie een openbaar rapport moeten opstellen (art. 33 Wpe). In de bijlage bij deze notitie is een schema opgenomen, waarin voor het volledige traject schematisch is weergegeven welk tijdpad kan worden aangehouden.

3. Juridische risico's van een parlementaire ondervraging

Algemeen

Bij het doen van parlementair onderzoek is samenloop met juridische procedures een veelvoorkomend verschijnsel. Er is echter geen voorrangsregel in het Nederlandse recht dat bepaalt dat wanneer bijvoorbeeld een strafrechtelijke procedure loopt, het parlement geen onderzoek mag instellen. De samenloop is namelijk op een andere manier geregeld. In artikel 30 van de Wpe is geregeld dat de verklaring die iemand aflegt tijdens zijn openbaar verhoor onder ede niet mag worden gebruikt in een juridische of tuchtrechtelijke procedure. Dit betekent dat als iemand voor een enquêtecommissie verklaart dat hij strafbare feiten heeft gepleegd, deze verklaring niet als bewijs mag worden gebruikt. Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) mag dus niet «leunen» op het werk van een parlementaire enquête- c.q. ondervragingscommissie en zal zelf bewijs moeten verzamelen om de zaak rond te krijgen. De getuige of deskundige die door de commissie wordt gehoord, heeft dientengevolge ook geen zwijgrecht.

Risico's

Het bovenstaande neemt niet weg dat er wel degelijk strategische risico's zijn. Wanneer een onderzoek door het OM net is begonnen en/of het OM nog niet over alle documentatie beschikt, kan het zijn dat een getuige voor een enquêtecommissie verklaart welke documenten belangrijk zijn en waar deze te vinden zijn. De kans bestaat dat het OM deze voor het OM nieuwe stukken niet mag gebruiken. Zelfs als het OM al over de documenten beschikt en het OM door het werk van de enquête- c.q. ondervragingscommissie op het belang van dat document wordt gewezen, kan dit document niet meer als bewijs dienen. [3]Deze kennis komt immers direct van de verklaring van de getuige en mag dus niet als bewijs gebruikt worden. Om dezelfde strategische redenen kan het voor het OM niet handig zijn wanneer een getuige eerst verklaringen aflegt bij een enquêtecommissie en dan pas door het OM wordt gehoord.

Om deze problemen te voorkomen, wordt veelal door een enquêtecommissie in een vroegtijdig stadium contact gezocht met het OM via de verantwoordelijke Minister. In het geval van een parlementaire ondervraging is het echter denkbaar dat de voorbereidende commissie reeds in de voorfase – dus voordat de Kamer het besluit neemt om een onder-

[3] Dit blijkt uit een uitspraak van de rechter in een van de bouwfraude zaken die ook tijdens parlementaire enquête bouwnijverheid is behandeld.

vraging te houden- contact legt met het OM. Er kunnen dan onderlinge afspraken gemaakt worden met respect voor ieders verantwoordelijkheden. Overigens is het risico bij parlementaire ondervragingen kleiner dan bij parlementaire enquêtes, aangezien bij een ondervraging alleen mondelinge informatie wordt gevraagd en geen schriftelijke informatie wordt gevorderd.

In casu dient er wel op te worden gewezen dat de informatie over de Panama Papers zeer recentelijk bekend is geworden. Het risico dat een mogelijke stafrechtelijke of andere juridische procedure schade oploopt door nu een parlementaire ondervraging te houden, is aanwezig. Hoe groot dit risico is, is momenteel niet in te schatten. Het is denkbaar dat zelfs bij het OM nog niet bekend is of en in hoeverre bepaalde verklaringen een risico vormen voor strafrechtelijke procedures. Dit risico is overigens niet weg te nemen door de persoon in kwestie geen eed te laten afleggen. Wanneer iemand onder de medewerkingsplicht van de Wpe valt, moet hij verklaren voor de commissie. Hij krijgt dan nog steeds geen zwijgrecht. De eed dient slechts ter versterking van de waarheidsvinding.

Alternatief in verband met juridisch risico

Wanneer het wenselijk wordt geacht personen te horen zonder dat dit later mogelijk gevolgen kan hebben voor strafrechtelijke of andere juridische procedures, kan ook worden gekozen voor het instrument van de gewone hoorzitting. Deze kan op dezelfde intensieve wijze worden voorbereid als een verhoor onder ede. Hier ontbreekt echter een medewerkingsplicht, waardoor getuigen of deskundigen kunnen weigeren om deel te nemen aan de hoorzitting.